

第百三十二回国会
衆議院

地方分権に関する特別委員会議録 第九号

平成七年四月十四日(金曜日)

午前九時一分開議

出席委員

委員長 笹川 堯君

理事 中馬 弘毅君 理事 野田 聖子君

理事 蓮実 進君 理事 山崎広太郎君

理事 山本 拓君 理事 吉田 治君

理事 島山健治郎君 理事 田中 甲君

甘利 明君 遠藤 利明君

塩谷 立君 西田 司君

浜田 靖一君 平林 鴻三君

山口 俊一君 若林 正俊君

青木 宏之君 今井 宏君

岩浅 嘉仁君 佐藤 茂樹君

高田 茂之君 赤松 広隆君

網岡 雄君 緒方 克陽君

教田 恵二君

出席國務大臣

自治大臣 野中 広務君

國務大臣 山口 鶴男君

(総務庁長官)

出席政府委員

総務庁長官官房 池ノ内祐司君

長 総務庁行政官理 陶山 皓君

局長 自治省行政局長 吉田 弘正君

委員外の出席者

議員 冬柴 鐵三君

地方分権に関する特別委員会議 前川 尚美君

査室長

委員の異動

四月十四日

辞任

山口 俊一君

補欠選任

塩谷 立君

同日

辞任 補欠選任
塩谷 立君 山口 俊一君

本日の会議に付した案件

地方分権推進法案(内閣提出第六一号)

○笹川委員長 これより会議を開きます。

内閣提出、地方分権推進法案を議題といたします。

質疑の申し出がありませんので、昨日の質疑をもって本案に対する質疑は終局いたしました。

○笹川委員長 この際、本案に対し、中馬弘毅君外三名から、自由民主党・自由連合、新進党、日本社会党・護憲民主連合及び新党さきがけの四派共同提案による修正案が提出されております。

提出者から趣旨の説明を求めます。山本拓君。

地方分権推進法案に対する修正案

(本号末尾に掲載)

○山本(拓)委員 私は、自由民主党・自由連合、新進党、日本社会党・護憲民主連合及び新党さきがけを代表いたしまして、ただいま議題となつた地方分権推進法案に対する修正案につきまして、その趣旨と内容を御説明申し上げます。

第一に、地方分権の推進に関する国の施策に関する修正についてであります。

政府原案では、「国は、国と地方公共団体との役割分担の在り方に即して、地方公共団体への権限の委譲を推進するとともに、地方公共団体に対する国の関与、必置規制、地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務及び地方公共団体に

対する国の負担金、補助金等の支出金の整理及び合理化その他所要の措置を講ずるもの」とされております。

本修正案では、地方分権の推進に当たっては、地方公共団体の自主性、自立性を確保する必要があることにかんがみ、地方分権の推進に関する国の施策として講じられるこれらの「整理及び合理化その他所要の措置」は、「地方自治の確立を固る観点からの整理及び合理化その他所要の措置」とすることとしております。

第二は、地方分権推進委員会の勧告等についての修正であります。

政府原案では、政府が作成する地方分権推進計画の案は、内閣総理大臣が作成することとされており、内閣総理大臣は、地方分権推進計画の作成のための具体的な指針に関する地方分権推進委員会の勧告を尊重しなければならないこととされており、

本修正案では、地方分権推進計画の作成に当たり、その指針が持つ重要性にかんがみ、内閣総理大臣は、地方分権推進委員会から地方分権推進計画の作成のための具体的な指針の勧告を受けたときは、「これを国会に報告するものとする。」こととしております。

以上が、本修正案の趣旨及び内容であります。何とぞ御賛成くださいますようお願い申し上げます。

○笹川委員長 以上で趣旨の説明は終わりました。

○笹川委員長 これより原案及び修正案を一括して討論に入ります。

討論の申し出がありますので、順次これを許します。中馬弘毅君。

○中馬委員 私は、自由民主党・自由連合、日本社会党・護憲民主連合、新党さきがけの三派を代表し、議題となつております地方分権推進法について、修正案に賛成、修正部分を除く内閣提出原案に賛成の立場から討論をいたします。

我が国が、第二次大戦後の廃墟の中からの復興や、その後の欧米先進国へのキャッチアップ過程において、権限と資金を中央政府に集中させ、これを計画的に、効率的に配分しての社会資本整備、産業政策、国民教育、福祉等の政策遂行は目的達成には必要な方法論であり、一定の成果を上げたことは事実であります。

しかし、一方において、東京圏への一極集中と山村の過疎が極度に進行し、画一化された全国統一施策によつて特色ある地方の伝統や文化が失われつつあります。また、国民の所得水準が上昇し、生活レベルの向上、教育の高学歴化等に伴い国民の要求も多様化していく中で、従来の中央政府、官僚主導の画一的政策では十分な対応ができず、逆に不満が高まる結果ともなつてきています。

しかも、中央集権体制は今や巨大な官僚制度のもとで自己増殖し、行政組織と財政体質を肥大化させ、非効率の典型となつております。ここに来て、我が国憲法にもうたわれた主権在民と、地方の行政は地方みずからが治める、地方自治の本旨に基づいて定めるというあるべき姿に立ち戻るべしとの世論が高まつてまいりました。

その結果、一昨年六月、国会においても「地方分権の推進に関する決議」がなされましたが、そこで言う推進のための法制度がその後二年を経ずして本法案として成立の運びとなつたことは、時代の流れとはいへ、まことに感慨深いものがあります。

○笹川委員長 以上で趣旨の説明は終わりました。

○笹川委員長 これより原案及び修正案を一括して討論に入ります。

討論の申し出がありますので、順次これを許します。中馬弘毅君。

○中馬委員 私は、自由民主党・自由連合、日本社会党・護憲民主連合、新党さきがけの三派を代表し、議題となつております地方分権推進法について、修正案に賛成、修正部分を除く内閣提出原案に賛成の立場から討論をいたします。

我が国が、第二次大戦後の廃墟の中からの復興や、その後の欧米先進国へのキャッチアップ過程において、権限と資金を中央政府に集中させ、これを計画的に、効率的に配分しての社会資本整備、産業政策、国民教育、福祉等の政策遂行は目的達成には必要な方法論であり、一定の成果を上げたことは事実であります。

しかし、一方において、東京圏への一極集中と山村の過疎が極度に進行し、画一化された全国統一施策によつて特色ある地方の伝統や文化が失われつつあります。また、国民の所得水準が上昇し、生活レベルの向上、教育の高学歴化等に伴い国民の要求も多様化していく中で、従来の中央政府、官僚主導の画一的政策では十分な対応ができず、逆に不満が高まる結果ともなつてきています。

しかも、中央集権体制は今や巨大な官僚制度のもとで自己増殖し、行政組織と財政体質を肥大化させ、非効率の典型となつております。ここに来て、我が国憲法にもうたわれた主権在民と、地方の行政は地方みずからが治める、地方自治の本旨に基づいて定めるというあるべき姿に立ち戻るべしとの世論が高まつてまいりました。

その結果、一昨年六月、国会においても「地方分権の推進に関する決議」がなされましたが、そこで言う推進のための法制度がその後二年を経ずして本法案として成立の運びとなつたことは、時代の流れとはいへ、まことに感慨深いものがあります。

ところで、地方分権、いや地方主権の必要性は、さきに挙げた以上に大事な国家運営上の基本的な問題でもあります。

一つは、国の安全、安定の問題であります。中央集権体制、全体主義的形態の国家はいかにも強力に、かつ急速に発展しますが、あつてなく崩壊することは、我が国の戦前の国家体制だけではなく、ナチス・ドイツや近くはソビエト連邦の解体など、歴史上の厳然たる事実であります。

一方、一つの分権体制である封建制国家や、都市連合国家の中世イタリアやドイツ、都市連邦のスイス、またアメリカ合衆国などは、地域それぞれに異なった考え方や多様な力学が働き、単独集中体制よりも安定と永続性にすぐれています。そういう意味においても、我が国は成熟社会として一日も早く地方分権国家に脱皮する必要があります。

第二に、個人の意識の自立の問題であります。我が国は、江戸時代はもとより戦前までは農村社会、ムラ型社会で、生活形態としても相互扶助、自己責任のもと、それぞれが自立した存在でありました。しかし、中央集権国家体制のもと、都市型社会となり、国が国民生活のすべての分野に責任を持つようになって、多くの国民は残念ながら依存型、要求型の体質に変貌しております。すなわち、負担をいとい、要求だけを並べ立てる現実があります。また、地方自治体も、補助金や中央の許認可行政のため、自己の責任を中央政府に転嫁して事足りりという体質になっております。

しかし、税財源も含め地方分権が確立すれば、これまで政府に要求し、かなえられなければ声高に不満を叫ぶだけだったのが、今度は要求先は自分たちの市町村ということになってまいります。要求するのであれば、自分たちが地方税をさらに払うか、さもなくばボランティアとして汗を流さなければならぬ。あるいは住民のニーズを酌んだ効率のよい税金の使い方をしてくれる市町村長や議員を真剣に選ぶことになりましょう。

甘い人間でなく自立した個人を育てる意味においても地方分権を断行しなければなりません。以上を前提として、本法案に言うところの地方分権推進委員会と政府に、より具体的な議論と指針報告と、その実施を願うことを幾つか指摘しておきます。

第一に、我々野党三党の連立に際しての合意事項でもあり、与党分権プロジェクトチームで数回にわたる議論の末、合意を得ている機関委任事務制度や地方事務官制度、そして国庫補助金制度等は、特に公平公正の観点から支障あるものを除き、整理合理化は当然として、思い切った地方移管の方向で検討されることを要望しておきます。

第二に、地方の自立と責任体制の確立のためには地方の自主財源の付与が大前提であります。抜本的な税制改革による地方税の拡充と条例による自主課税権の付与も含めた制度改革の検討を求めます。

第三に、中央から権限を移譲される地方自治体についてであります。小学校一校の運営も難しいミニ町村に、果たして村長や助役や議会が必要なのか。規模を問わず画一的に自治体と認めるのではなく、権限を付与される最低の自治体の規模について議論されてしかるべきだと考えます。推進委員会はこのことも指針に明確にしていたいただきたい。

第四に、中央の権限を地方自治体に移すだけでなく、業務の民営化、民間委託を含め、より効率的な、より住民サービスに資する方法もあわせ検討願いたいと考えます。第五に、中央権限移譲の一環として、今後の高齢化社会への対応や防災制度、教育制度等の中に、住民のボランティア活動を組み込むことを提言します。第六としては、地方自治体監査制度のあり方で権限が大きく地方に移譲されると、汚職が地方に蔓延することを危惧する声があります。内部監査も自治体職員のみならず、地方議会も総

与党化してそのチェック機能を十分果たせない現実のもと、外部監査制度、いわゆるオンブズマン制度についても十分議論し、指針を示していただきたいと存じます。

その他、自治体首長の多選禁止、地方選挙制度、市民参加、情報公開等々、地方自治体関係の諸制度の見直しや大改革が迫られています。地方分権推進委員会並びに政府は、中央の権限を思い切って地方に移す、いわば平成の大改革選だという歴史的認識に立って、これらの多岐にわたる問題を総合的に検討立案し、来るべき二十一世紀の日本が、活気に満ちた特色ある文化の薫り高き地方の連合体としての安定した国として国際的にも大きく評価されるようになることを願って、私の賛成討論といたします。(拍手)

○笹川委員長 吉田治君。私、新進党を代表いたしました。ただいま議題となっております。内閣提出、地方分権推進法案及びこれに対する修正案につきまして賛成の討論を行うものであります。明治以来の我が国の行政システムの大転換という歴史的な大事業を担うこの法案の審議に当たり、与野党の立場を超えて共通する精神は、豊かな地域社会の創造なくして活力ある日本の新たな発展はあり得ないとするものであります。そのためには、戦後復興期から高度成長期を通じてきたキャッチアップ型の社会構造から、成熟型社会へ向けた多様な国民ニーズに対応できる新たな政治、行政、経済システムへの構造転換が緊急の課題であると認識してまいります。

もはや、一億数千万人の国民を行政施策の対象とのみとらえるならば、たえ得ない財政負担のみをもちたすだけではありません。これからの行政は、国民の自主性、自立性をいかに引き出すか、地方や地域住民の参加と協働の体制をいかに組み立てていくのか、まさにそのような自治システム、分権システムの構築の必要性が問われているのであります。

この観点からしますと、明治維新にも相当する歴史的意義を有する本法の実効性をいかに高め、国民の期待にこたえていくかは、我々立法府に課せられた重大な責務であります。私どもは、対案の提出により幅広い議論を喚起してまいりました。幸い各委員の活発な論議を通じ、中身の濃い、実りある議論が展開され、今後の地方分権推進に当たりかなりの方向性を示し得たものと、いささかの自負を覚えるものであります。

さて、本法の内容に沿って意見を述べさせていただきます。まず、国と地方の役割分担についてであります。

行政権限の国への過度な集中がもたらした弊害を考えますとき、国と地方公共団体の役割分担のあり方は地方分権推進の基本であり、国の分担すべき役割の明確化が重要であります。所管大臣の答弁を通じて、国の役割の明確化の方向性及び地方公共団体が地域における行政を広く担い、企画、立案、調整、実施などを一貫して処理していくべきという方針が明らかになりましたので、これを多とするものであります。

次に、地方分権の推進に関する国の施策であります。国の関与や必置規制及び機関委任事務の取り扱いについては、委員会審議を通じても、多くの時間を割いて論議が行われてまいりました。与野党を通じての共通の認識は、これまでの整理合理化という漸進的な改革であってはならない、これまでの不十分な成果しか上げ得なかった同じ轍を踏んではならないということでありました。本修正案によりまして、「整理及び合理化その他所要の措置」については、地方自治の確立を図る観点という条件のもとに行われるものとされるものであります。今後、これらの課題が地方自治の本旨に沿って抜本的に改革されることを期待するものであります。

特に、機関委任事務については、制度そのものあり方を含め、原則廃止の視点に立った整理を強く望むものであります。

また、国の関与については、事前関与から事後関与、権力的関与から非権力的関与への移行、必置規制については基準の弾力化をそれぞれ基本とし、その整理合理化を推進するという所管大臣の答弁を多とさせていただきたいと考えます。

次に、地方分権推進委員会の勧告についてであります。

地方分権推進計画の作成に当たり地方分権推進委員会が行う具体的指針の勧告は極めて重要であり、その具体的指針の内容が今後の地方分権推進の帰趨を制するものとも考えられるわけであります。

また、地方分権の成否は国民の理解と協力にかかっていると一言でも過言ではないのであり、そのための手だてを尽くしていかなければなりません。

その意味で、私も新進党案は、勧告の国会報告、その公表及び審議の概要を公表することを明文化してきたいと考えています。

したがって、本修正案によりまして、勧告の国会報告が明文化され、本法の成立以降も国会が国民の代表としての責務を担えますことを評価したいと存じます。

最後に、今回のこの法律制定作業がここに至るに当たりましては、平成五年十月の第三次行革審最終答申を受けた細川内閣において、平成六年二月十五日の閣議決定により、大綱方針及び法律制定について方針を明確に定めたことが今回の成果につながっていることを評価するものであります。

私も新進党は、必ずしも政府案のすべてにも手を挙げて賛成するとは申し上げられませんが、新進党案に、正直、思いは強く残るのではありませんが、本法成立の意義及び関係者の強い期待に照らし、政府原案の修正により、賛成の立場に立つものであります。

政府に課せられた責務は大きく、地方分権推進委員会の任務と責任は極めて重大であります。ここに至りますまでの国会での活発かつ幅広い議論を十分踏まえられまして、地方分権の推進の実効を上げられまして、心をこら期待いたしまして、私の賛成討論とさせていただきます。(拍手)

○笹川委員長 穀田恵二君。

○穀田委員 私は、日本共産党を代表して、政府提出の地方分権推進法案並びに四党中馬毅毅君外三名提出の修正案に対して賛成の討論を行います。

戦後、我が国の地方自治は、憲法に明記されることにより、戦後の民主主義を構成する重要な要素として発足しました。憲法で「地方自治の本旨」がうたわれ、理念としては地方自治体に広範な行政権と自治立法権が保障され、住民生活に身近な事務を自主的に処理する権限が認められたのであります。

ところが、理念として認められた行政権や自治立法権も、その後の歴史の中で厳しく制約され、三割自治という言葉に表現されるように、憲法が期待する地方自治とはほど遠い状況にあります。本来、国と各地方公共団体は平等、対等であるにもかかわらず、住民生活や自然環境の保全のために自治体がつくった開発指導要綱が国の強い行政指導のもとで改悪されたり、自治体が独自に入院給食費の有料化に当たって補助制度をつくれば国からすぐに圧力がかけられるなどの現実が、如実にそれを物語っています。

地方分権は、こうした国の強い統制下にある地方自治体を憲法が予定した広範な行政権と自治立法権を持つ自治体にしていくことであり、そのための国からの権限と財源の移譲を求め、地方自治の真の確立、拡充を求める運動、主張であります。ここに地方分権が多くの国民から支持される理由もあるのです。我が党が地方分権の国会決議に賛成したのは、この立場からであります。

この立場から法案を見ると、法案は、その目的に地方分権の推進を掲げ、地方公共団体の自主

性、自立性を高めることを基本として、国から地方への権限移譲、国の関与や必置規制、機関委任事務の整理合理化、地方税財源の充実確保などを行うことをうたっています。しかし、全体として抽象的規定にとどまっており、その具体化は将来に任されていると言わざるを得ません。委員会の質疑でも問題点を指摘してまいりましたところで、その点で、政府の今後の姿勢を注意深く見守るとともに、次の点に留意して法律の執行に当たってべきだと考えます。

その第一は、地方分権推進委員会の委員の選任の問題と内容の公開性の問題であります。

地方分権推進委員会は、臨調、行革審同様の国民の意見が反映しない、次に述べる改善を行わなければならぬ国民の意見が反映しない審議会と言わざるを得ません。広く国民に支持されるためには、委員に守秘義務を課すことではなく、公開性こそが求められています。また、推進委員会の側からは、地方自治体等に対して資料提出等の協力を求める権限が規定されていますが、地方自治体や住民の側から委員会に意見を反映することを考えるべきであります。委員の選任に当たっては、地方の代表や地方行政や地方財政に関するすぐれた識見を持った人から行われることは当然のことです。

第二は、機関委任事務制度の廃止を含めた地方への権限と財源の移譲の問題であります。

機関委任事務の廃止については、廃止を含めて検討するというのが政府の態度です。しかし、ただ数を減らすだけでは根本的な解決策にならないことは、機関委任事務の一括整理合理化を行ったその後からも数がふえ続けていることから明らかであります。廃止を明記することが求められています。

また、地方自治を拡充する上では国から地方へ大幅な権限移譲が不可欠です。とりわけ住民生活に密着した福祉や教育、町づくり、村づくりにかかる権限の移譲が求められています。同時に、地方が抱く地方分権に対する不安の一つは、

権限移譲に見合う財源がいつてくるのかということとあります。財源を伴わない地方分権は、自治体に仕事を押しつけるだけで、地方分権に逆行するものであります。地方交付税による財源措置だけでなく、地方の自主財源である地方税の充実を目的とした国から地方への税源移譲が行われなければなりません。その場合、国と地方を合わせた税負担の総枠を増大するのではないことは言うまでもありません。

第三は、住民の暮らし、福祉を守るための自治体独自の行政事務を規制緩和などを理由に見直す問題であります。

この行政事務とは、住民の福祉を妨げるようなものを排除することを目的として自治体住民や企業の権利に対して一定の制限を行う事務であり、自治体による公害の上乗せ規制や宅地開発等指導要綱、スパー規制条例などに見られるように、住民の生活や環境を守るために重要な役割を果たしているものであります。政府の大綱方針は、規制緩和を要求する財界の利益を擁護する立場から、この行政事務の縮小、廃止を提起しましたが、地方分権の名のもとに大企業などにとって有利で地域住民の生活や環境の破壊につながる規制緩和が促進されることがあってはなりません。あわせて、地方自治体の行政改革は、地域住民の意向を踏まえて自治体が行うものであり、国が強要するようなことがあってはならないことは言うまでもありません。

第四は、「国は、国家の存立に直接かわる政策、国内の民間活動や地方自治に関して全国的に統一されていることが望ましい基本ルールの制定、全国的規模・視点で行われることが必要不可欠な施策・事業など国が本来果たすべき役割を重点的に分担する」とした第三次行革審の最終答申の文言と二つの内容が法律の文言としては初めて盛り込まれていることです。

もちろん、国と地方との役割分担があることは承知しています。しかし、この役割分担論を背景にしてこの間行われてきたのは、対外的には国連の平和維持活動や国際緊急援助隊への自衛隊を派

遺する国際貢献国家づくり、国内的には国民健康
保険事業の国庫負担率の引き下げや老人医療費の
一部負担金の国民への押しつけ、私学助成の切り
下げなど、社会保障や教育へのナショナルミスマ
ムに対する国の責任の放棄と地方への負担転嫁で
ありました。今、地方分権推進法が成立するとい
う状況のもとで、再びこうした地方への負担転嫁
が行われるとしたら、分権推進法みずからが地方
分権を否定することにもなるのであります。十分
に注意されることを求めるのであります。

午前九時二十六分散会

○笹川委員長 これより内閣提出、地方分権推進
法案及びこれに対する修正案について採決をいた
します。
まず、中馬弘毅君外三名提出の修正案について
採決いたします。
本修正案に賛成の諸君の起立を求めます。

地方分権推進法案に対する修正案
地方分権推進法案の一部を次のように修正す
る。
第五条中「支出金の」の下に「地方自治の確立を
図る観点からの」を加える。
第十一条の見出し中「尊重」を「尊重等」に改め、
同条に次の一項を加える。
2 内閣総理大臣は、前条第一項の勧告を受けた
ときは、これを国会に報告するものとする。

○笹川委員長 起立総員。よって、本修正案は可
決いたしました。
次に、ただいま可決いたしました修正部分を除
く原案について採決いたします。
これに賛成の諸君の起立を求めます。

〔賛成者起立〕

○笹川委員長 起立総員。よって、本案は修正議
決すべきものと決しました。
お諮りをいたします。
ただいま議決いたしました法律案に関する委員
会報告書の作成につきましては、委員長に御一任
願いたいと存じますが、御異議ございませんか。
〔異議なしと呼ぶ者あり〕
○笹川委員長 御異議なしと認めます。よって、
そのように決しました。

〔報告書は附録に掲載〕